

# Innovación social ¿a favor o en contra de la corriente? El caso de Pamplona

Manuel Aguilar Hendrickson

Universitat de Barcelona

manuel.aguilar.hendrickson@ub.edu

Fecha de recepción:

Fecha de aceptación:

## Sumario

1. Introducción.
2. Las experiencias analizadas.
3. Las dimensiones analizadas.
4. Elementos para una interpretación.
5. Bibliografía.

## RESUMEN

*Este artículo presenta el análisis de cuatro experiencias de innovación en políticas sociales locales en Pamplona, realizadas en el marco de un proyecto de investigación en 20 ciudades europeas (WILCO). A partir de un análisis de documentos y de entrevistas con personas implicadas en estos procesos, se analizan tres dimensiones de la innovación: cambios en la forma de relacionarse con las personas atendidas, cambios en las formas de organizarse y cambios en las relaciones político-institucionales. A partir de este análisis se apuntan algunos factores de contexto que han podido favorecer el desarrollo de estas experiencias.*

### Palabras clave:

*Innovación social, política social local.*

## ABSTRACT

*This paper presents an analysis of four cases of innovation in local social policies in Pamplona, carried out as part of a European research project in 20 cities (WILCO). Based on documentary analysis and on interviews with key informants, the paper analyzes three dimensions of*



*innovation: changes in the ways of addressing service users, changes in the forms of work organization and changes in the governance system. The paper suggests some contextual factors that may explain what enables and what hinders the development of innovations in this field.*

**Key words:**

*Social innovation, local social policies.*

# 1 INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta el análisis de varios ejemplos de innovaciones en políticas sociales que se han desarrollado en Pamplona en los últimos decenios. Este análisis tiene su base en los trabajos realizados en el marco del proyecto de investigación WILCO, en el que se analizaban experiencias de innovación social en 20 ciudades europeas.<sup>(1)</sup> El proyecto trata de identificar elementos clave de las innovaciones en políticas sociales locales y en las condiciones políticas que las permiten o limitan.

En el caso de la ciudad de Pamplona, analizamos cuatro casos de innovación. En el contexto de Navarra, la barrera entre lo «local» y lo «regional» aparecen bastante desdibujadas. Aunque sin duda hay especificidades locales, buena parte de la responsabilidad de las políticas sociales está en manos del gobierno y el parlamento forales. Así es plenamente en los campos sanitario, educativo y de empleo, y en muy alto grado en el de los servicios sociales. Navarra es sin duda más que la metrópolis de la capital, pero no «tanto más» como para poder delimitar dos campos separados. Además, en muchos terrenos los vínculos de la Navarra no metropolitana con la Comarca de Pamplona son muy estrechos.

Los cuatro casos estudiados son tres programas de ámbito regional (los *Centros de incorporación sociolaboral* y las *Viviendas de integración social* y las *Casas amigas*) y uno de ámbito municipal en Pamplona (los *Equipos comunitarios de infancia*). En todos los casos hay más de una entidad del tercer sector implicada (de ahí el uso del término «programa» y no «iniciativa»).

Nuestro análisis de las experiencias se fijaba en tres aspectos principales de las innovaciones:<sup>(2)</sup>

- a) Los cambios en las formas de concebir y atender a las personas a las que se dirigen las actividades estudiadas, es decir, lo que con frecuencia se denominan «personas usuarias», aunque tal designación ya contiene una determinada forma de concebirlas que, como veremos, no siempre se da en estas actividades.

(1) WILCO Welfare innovations at the local level in favour of cohesion. Más información en <http://wilcoproject.eu>.

(2) (Evers *et al.*, 2014).



- b) Los cambios en las formas de organización interna de los equipos y organizaciones que desarrollan las acciones innovadoras.
- c) Los cambios que estas acciones muestran en las formas de gobierno de las políticas sociales locales.

Como era de prever, no todos los casos muestran innovaciones de la misma importancia en todos estos aspectos, aunque casi todos están presentes.

Las principales fuentes de información para el estudio han sido documentos legales y técnicos y entrevistas con un total de 20 responsables de proyectos y expertos con conocimiento directo de los casos estudiados, que se realizaron durante 2012.

## 2 LAS EXPERIENCIAS ANALIZADAS

### 2.1. Los centros de incorporación sociolaboral y las cláusulas sociales

La contratación temporal de personas desempleadas, sobre todo por parte de administraciones locales, ha sido un elemento de las políticas de empleo en España al menos desde el siglo XIX. La idea de que es mejor ofrecer un trabajo, aunque sea poco retribuido y temporal, que pagar prestaciones está muy arraigada, y se justifica tanto por la *dignidad* que se supone que reconoce a los beneficiarios como por la idea de que la actividad ayuda a mantener los hábitos y la ética del trabajo.

La mayoría de este tipo de programas ha estado orientado hacia personas desempleadas inscritas en oficinas de empleo, pero algunos de estos programas se han orientado hacia personas que, además de estar desempleadas, se hallan en situaciones de riesgo de exclusión social y hacia los perceptores de renta mínima. Tal es el caso del *Empleo social protegido*, programa que existe en Navarra desde los años 1980.<sup>(3)</sup> Hay dudas razonables sobre la utilidad de este modelo para las personas participantes,<sup>(4)</sup> porque mientras ofrece una oportunidad de percibir un ingreso superior al de la renta mínima y de estar activo, el contenido habitual de los empleos (normalmente tareas poco cualificadas en trabajos públicos locales) no parece ofrecer demasiado en términos de desarrollo y cualificación profesional y personal para personas con problemas sociales graves.

(3) Inicialmente se denominó «campos de trabajo» y posteriormente se cambió su nombre por el actual. Véanse (Laparra Navarro *et al.*, 1989) y (Laparra Navarro *et al.*, 1999).

(4) (Pérez Eransus 2005).



Desde los años 1980 se fue abriendo paso la idea de que era posible crear empresas adaptadas que fuesen a la vez competitivas en el mercado y capaces de emplear a personas con productividad reducida como consecuencia de diferentes situaciones (discapacidad, problemas sociales o de salud). Este tipo de iniciativas se desarrollaron inicialmente para personas con discapacidad y fueron reguladas legalmente a mediados de los 80 bajo la denominación de *centros especiales de empleo*. Se trata de empresas orientadas al mercado que reciben ciertas subvenciones (para salarios, cotizaciones sociales y otros costes) que tienen como finalidad compensar la menor productividad de sus trabajadores. El desarrollo de tales iniciativas para personas en situación de exclusión fue más lento y complejo.<sup>(5)</sup>

En Navarra hubo dos entidades pioneras en este terreno ya en los años 80: Traperos de Emaús,<sup>(6)</sup> un grupo vinculado a Emmaüs International y que se ha acabado convirtiendo en una fundación; y Gaztelan,<sup>(7)</sup> un proyecto de empleo para jóvenes que evolucionó hasta devenir una fundación que desarrolla programas de inserción laboral.

La situación legal y el apoyo de la administración a estas iniciativas en Navarra ha pasado por tres fases principales:

- a) Antes de 1999, estos proyectos no tenían un status legal propio (más allá de ser asociaciones o fundaciones) y recibían un apoyo público irregular, mediante subvenciones que se destinaban en general a cubrir pérdidas o a financiar algunas inversiones. En los dos casos, pero en especial en el de Traperos de Emaús, la contratación pública para la prestación de servicios (recogida selectiva de residuos y atención domiciliaria) tuvieron un papel importante. Dado que no existían cláusulas sociales en los procesos de contratación, la especialización en nichos de actividad y una dura contención de costes fueron claves para el acceso a tales contratos.
- b) En 1999-2000 el Gobierno de Navarra creó un registro de *centros de incorporación sociolaboral* y estableció un sistema de subvenciones para tales centros, que se inspira claramente en el de los centros especiales de empleo. Esto permitió la consolidación de los proyectos existentes y el nacimiento de otros nuevos (hasta 2010 habían aparecido unos once con 40-600 puestos de trabajo).<sup>(8)</sup>

(5) (Traperos de Emaús de Pamplona 1989).

(6) <http://www.emaus-navarra.com>

(7) <http://www.gaztelan.org>

(8) <http://www.centrosdeinsercion.org>



- c) La tercera fase se caracterizó por una mejora de las oportunidades de acceder a la contratación pública y una tendencia a necesitar menos subvenciones directas. La Ley de Contratos de Navarra estableció en 2006 la posibilidad de reservar hasta un 20 por ciento de los contratos públicos para CEEs, CISs y otras empresas «participantes en programas de inserción en el mercado de trabajo». En 2009 la ley fue enmendada en dos ocasiones a propuesta de las asociaciones de empresas de inserción y por unanimidad del parlamento foral. Las enmiendas transformaron la posibilidad en la obligación de reservar un mínimo del 6 por ciento de los contratos públicos para este tipo de empresas y **añade** la posibilidad de incluir cláusulas sociales en los baremos de contratación. Aunque los efectos hayan sido limitados hasta la fecha, hay indicios de un compromiso creciente del gobierno foral en este terreno, en parte como consecuencia de las dificultades presupuestarias.

## 2.2. Las viviendas de integración social

El programa de *Viviendas de integración social* permite a una serie de entidades del tercer sector adquirir viviendas de segunda mano para alquilarlas o revenderlas a personas de bajos ingresos que participan en un proceso de intervención social. Permite un acceso a la vivienda más flexible que los programas tradicionales de vivienda de protección oficial para determinados casos.

Los orígenes de las VIS se hallan en un programa que Cáritas Pamplona inició en los años 1980. Cáritas recibía en ocasiones viviendas, a menudo legadas por sus propietarios al fallecer. Cáritas empezó a ofrecer esas viviendas a las personas con las que trabajaba en alquiler o en acceso a la propiedad en condiciones adecuadas a su situación y bajo una supervisión intensa en el marco de un proceso de incorporación social.<sup>(9)</sup>

A finales de los años 90, durante la preparación del *Plan de Lucha contra la exclusión en Navarra*, las entidades del tercer sector y los expertos que participaban propusieron al gobierno foral el apoyo público al programa y su extensión a otras entidades. El Departamento de Vivienda del Gobierno de Navarra vio con muy buenos ojos la iniciativa. Sus objetivos de producción de vivienda social estaban lejos de alcanzarse, debido al escaso interés de los promotores privados por construir vivienda protegida, y el programa permitía abordar los casos socialmente más difíciles dispersándolos por el territorio, en lugar de concentrarlos en algunas promociones públicas.

(9) (Gaviria Labarta *et al.*, 1991).



En el programa han participado una docena de entidades que trabajan con inmigrantes, con la población gitana o con personas en situaciones de exclusión social. Algunas entidades participan en el programa de forma continuada, otras lo hacen de forma ocasional para resolver problemas de casos concretos.

El programa tuvo una buena acogida y un éxito inicial, pero el rápido crecimiento de los precios de la vivienda de segunda mano prácticamente bloquearon las oportunidades de encontrar viviendas para el programa en la comarca de Pamplona. En localidades menores aún fue posible hacerlo.

En 2009 el gobierno foral aceptó extender el programa a viviendas de alquiler público o a viviendas privadas cedidas a mecanismos públicos de alquiler. Esta extensión del programa VIS se conoce como VAIS (*viviendas de alquiler de integración social*) y ha permitido volver a desarrollar actuaciones en Pamplona y su comarca.

Las entidades participantes en el programa han adquirido entre 10 y 30 viviendas anuales (en su mayoría fuera de Pamplona) y gestionan el alquiler de unas 50 viviendas.

### 2.3. Casas amigas

*Casas Amigas* es un servicio de cuidado de niños y niñas menores de tres años que se presta en casa de la persona cuidadora. Dos asociaciones, una en Pamplona y otra en zonas rurales de Navarra, ofrecen este servicio que está regulado y subvencionado por el gobierno foral. Tiene la consideración legal de un servicio social (no escolar) de conciliación. Las normas establecen una superficie mínima por niño atendidos, algunos requisitos de formación y experiencia de las personas cuidadoras y una ratio máxima de cuatro niños por cuidador.

*Casas amigas* tiene su origen en 2003 en un proyecto europeo Equal desarrollado de forma conjunta por varios departamentos de la administración foral y local, varias asociaciones patronales y tres fundaciones, una de las cuales era Gaztelan. El proyecto incluía varias acciones dirigidas a favorecer la integración laboral de las mujeres. Gaztelan, una fundación que desde los años 80 había trabajado en la integración laboral de grupos desfavorecidos, tuvo la idea de crear un servicio de cuidados.

Se trataba de matar varios pájaros de un solo tiro. El acceso de las mujeres con hijos pequeños a actividades formativas solía requerir de algún servicio de guardería; algunas de las mujeres participantes tenían formación y experiencia en cuidado de niños pequeños y una vivienda adecuada; y había la necesidad de crear empleos para estas mujeres. La idea de una «guardería a domicilio» se tomó de una experiencia anterior en una zona rural de Cataluña.



El servicio se creó en el marco del proyecto y contó con financiación europea y regional. Una vez que mostró su viabilidad, se creó una asociación que se hizo cargo del servicio. Empezó con 6 casas, y en 2010 contaba con 15 casas y atendía entre 50 y 60 niños. El gobierno foral subvenciona la mitad del coste.

El proyecto fue objeto de controversia desde sus inicios. Entre las propias entidades promotoras del proyecto hubo quienes vieron algunas grandes ventajas de la idea y quienes pensaban que podían reforzar los estereotipos sobre las mujeres como cuidadoras en casa y sobre dónde debían ser cuidados los niños.

También hubo una controversia pública. La *Plataforma del ciclo educativo 0-3*, una plataforma de asociaciones y profesionales que defienden un servicio educativo público y universal para los menores de tres años, se manifestó públicamente contra el proyecto. Sostenían que todos los servicios para menores de tres años debían entenderse como servicios educativos (no sociales) y ser de titularidad pública. En su opinión este tipo «ligero» de servicios no podía garantizar niveles de calidad suficientes. Por su parte, el gobierno foral y una parte de los medios de comunicación se sentían más cómodos con la idea de que padres y madres debían poder elegir si preferían que a esas edades sus hijos estuvieran en casa o atendidos por servicios, y en este segundo caso, debían poder elegir qué tipo de servicios (educativos, de cuidado, etc.) preferían. Servicios como Casas amigas se veían como una opción intermedia entre la crianza familiar y la atención institucional.

## 2.4. Los Equipos comunitarios de infancia

La cuarta experiencia que analizamos la constituyen una serie de asociaciones de barrio que desarrollan actividades sociales orientadas a la prevención de problemas sociales entre los niños. Se trata de un movimiento de entidades sociales que empezaron desarrollando actividades de tiempo libre para niños que acabó integrándose en la estructura de servicios sociales municipales, pero manteniendo una fórmula peculiar de funcionamiento.

La primera de estas asociaciones, Umetxea, fue creada en 1990. Como asociación trató de mantener un equilibrio entre su papel político tradicional de reivindicar más y mejores servicios para su barrio y un papel nuevo como proveedores de servicios. Crearon proyectos sociales y culturales, sobre todo poniendo en común los recursos de diversos grupos vecinales. Los proyectos tuvieron bastante éxito y en 1995 algunos responsables municipales de servicios sociales empezaron a ver que estas actividades funcionaban mejor que los programas de prevención desarrollados por el ayuntamiento.





El hecho de que algunos sectores sospechasen de la proximidad de las entidades vecinales a organizaciones políticas de izquierda y nacionalistas vascas no ayudó a tener relaciones fluidas, en especial en el tenso panorama de la Navarra de los años 90. Contra lo que cabría esperar, fue una concejal del centro-derecha regionalista quien decidió establecer un acuerdo de colaboración a largo plazo con las entidades. Aunque hubo un debate tenso, la concejala zanjó el asunto afirmando que el trabajo de las entidades era muy bueno y además era menos caro que el de otros proveedores.

Desde 1995 en un barrio y desde 1997 en otros tres, estas asociaciones gestionan el servicio de acción preventiva comunitaria, parte del programa municipal de infancia y familia. Sus actividades son las típicas del tiempo libre de los menores: actividades grupales y de juego para los más pequeños, campamentos de verano, fiestas de barrio y actividades de relación entre los adolescentes. En algunos casos ha supuesto acompañar, aunque no promover, acciones como la ocupación de locales en desuso.

Desde finales de los 90 el ayuntamiento ha tendido a preferir proveedores privados que encajan más en un modelo más empresarial, con los que se establecen objetivos y resultados cuantificables. Las entidades comunitarias actúan de modo mucho más flexible, son capaces de movilizar muchos más recursos de la comunidad, pero lo hacen al funcionar de modo mucho menos jerárquico y formal en sus relaciones con la administración municipal.

## 3 LAS DIMENSIONES ANALIZADAS

El análisis de las experiencias se organiza alrededor de tres ámbitos o dimensiones: las formas de relacionarse con las personas «usuarias», los modos de organización de los proyectos y su relación con el sistema de gobierno.

### 3.1. Concepción de y formas de relación con las personas

a) ¿Usuarios, trabajadores, coproductores de servicios?

Los cuatro casos analizados contienen cambios en la forma de concebir a las personas «usuarias» o de relacionarse con ellas, aunque se trate de cambios de orientación e intensidad muy diversa.

En el caso de los CIS, el cambio tiene una raíz profunda: en realidad no se trata de «usuarios» sino de «trabajadores» o «empleados». A las personas que participan no se les paga por sus carencias sino por lo que hacen, por muchas



que puedan ser en algunos casos sus limitaciones para hacerlo con eficiencia. Esta forma de relación responde a una demanda explícita de la mayor parte de las personas que acuden («queremos trabajo») y lo hace en un modo que les permite cumplir con el compromiso laboral y que se orienta a ayudarles a desarrollar sus capacidades. Como es lógico, este planteamiento tiene un efecto positivo sobre la autoestima y la dignidad de las personas participantes.

Esta forma de relación permite desarrollar, al menos en algunos de los CIS, un modo menos formalizado de intervención social, que pretende construir a partir de una relación de confianza. En palabras de José María García, de Traperos de Emaús:<sup>(10)</sup>

*Yo creo, que ahora está todo muy tecnificado y los técnicos en política social hablan de inserciones, itinerarios, y demás. Nosotros no lo manifestamos así ni tenemos unos itinerarios de manual, aunque hagamos una acogida y tengamos información porque una mañana de trabajo en el camión te da más información que una entrevista en la mesa. Sí que a la hora de justificar las subvenciones es difícil porque las tablas que nos piden para eso no tienen nada que ver con lo que hacemos. Sí que hay, yo la veo, una separación en cuanto a la flexibilidad en los lenguajes y en las formas de entender.*

*También están las formas de actuación social, los acompañamientos. Nosotros desde siempre aquí hemos defendido la metodología del «codo a codo». Primero cuando acogemos a alguien jugamos con el nivel de la confianza, de que la persona se sienta a gusto. Es decir, no le hacemos un encuesta «y tú padre de donde venía, quien era». No psicoanalizamos, no hacemos una encuesta, sino que preguntamos «¿tú cómo te llamas?». Pero ni le preguntamos de donde viene ni nada, y allí se abre un espacio donde preferimos que la gente se manifieste, se encuentre cómoda, porque cuando alguien se encuentra cómodo se manifiesta y allí empiezan a emerger las dificultades. Entonces allí empezamos ya a actuar y no desde arriba-abajo sino desde la horizontalidad.*

Al menos en el caso de Traperos, la idea de que los participantes no «son ayudados» sino que «ayudan a otros» es muy importante. Esta empresa social se concibió desde el inicio como una oportunidad de vivir de lo que los demás desechan y de ayudar a otros, ya sea echando una mano a otros proyectos, prestando un servicio público (más que viviendo de subvenciones) o contribuyendo a proyectos en países en desarrollo.

*Romper esa dinámica de dar respuestas únicamente a los problemas a nosotros nos ha significado una raíz fuertísima, porque luego la hemos ido reforzando y yo creo que es una de las claves, de los elementos novedosos que supone identificarnos desde el inicio como una asociación de heteroayuda, ayuda a los demás. (JM García)*

(10) Entrevista realizada el 14 de junio de 2012.



Aunque este discurso sea algo específico de Traperos de Emaús, el proceso de evolucionar desde un modelo de subvenciones discrecionales hacia otro fundado en abrir mercados al producto del propio trabajo o en proveer servicios públicos es coherente con este planteamiento de «depender del propio esfuerzo».

- o En el caso de los *Equipos comunitarios de infancia*, la distinción entre productores u usuarios de los servicios también aparece desdibujada, aunque en este caso no se trate de convertir a los «usuarios» en empleados. Los equipos cuentan, como es lógico, con profesionales retribuidos por su trabajo, que se enmarca en un convenio con la administración local. Pero estos profesionales son también vecinos y sus empleadores directos son asociaciones vecinales. Cuando organizan actividades para niños y jóvenes, buena parte del contenido de tales actividades lo ponen en práctica vecinos voluntarios que participan en ellas (y que son a la vez productores y usuarios de las mismas). Aunque se hace un esfuerzo para integrar a niños en situaciones de dificultad en las actividades, no hay diferencias visibles entre ellos y otros niños participantes.

*En nuestros proyectos tan importantes son los técnicos como los voluntarios, y los voluntarios no son de los que se apuntan para ir una hora por aquí, sino son voluntarios de vivir aquí.*

*Nosotros desarrollamos derechos de los chavales, así que nuestros «jefes» son los chavales. Ellos [el Ayuntamiento] como no tienen ningún enfoque derechos, nos decían: oye, derechos no, aquí problemas y necesidades.<sup>(11)</sup>*

de

El concepto de barrio es central en estos proyectos. Aunque se trate en ocasiones de unidades territoriales muy pequeñas, el sentimiento de pertenencia es muy fuerte y es importante también para los inmigrantes recientes:

*En Pamplona el tema territorial es muy importante. El que no ha vivido y no conoce un barrio de estos tiene una perspectiva de la ciudad, que es lo que les pasa a los concejales, que no saben que existe [esta perspectiva microlocal] ni lo entienden. Por eso dicen: ¡pero eso de la territorialidad... si ahora todo son redes sociales! Claro, aquí a estos mozos les quitas el barrio y los matas. Para los inmigrantes su única identidad aquí ha sido el barrio: ellos no son ni de Pamplona ni de España ni de nada, son de San Jorge y ya está. Las redes sociales nosotros las usamos mucho, pero son un instrumento, no tienen identidad. A veces nos sirven para amplificar las redes porque los cinco barrios luego hacemos relaciones en todos los niveles, entre los chavales, los voluntarios y los técnicos. (A. Jáuregui, Umetxea San Jorge)*

Los equipos trabajan con niños con necesidades especiales tanto incorporándolos a las actividades como ofreciendo acompañamiento y apoyo. Sin embargo, este papel se ve como diferente de los servicios sociales de infancia.

(11) Entrevista con Alberto Jáuregui, de Umetxea San Jorge, realizada el 21 de junio de 2012.



*[Control y apoyo] se deberían separar, pero no sólo teóricamente sino también en la práctica. Nuestro espacio debe ser un espacio para tirar para adelante y ellos [los servicios de infancia] sean un espacio de defensa para los chavales si se les están privando de sus derechos.*

## b) Buscando la flexibilidad

En el caso de las VIS y VAIS, las entidades sociales participantes valoran la oportunidad de ayudar a acceder a la vivienda de forma muy ajustada a las características de las personas, al menos dentro de los límites importantes que impone el mercado de la vivienda. Esto ha permitido, por ejemplo, encontrar casas de pueblo grandes a precio moderado (fuera de la capital) para familias gitanas que necesitaban mucho espacio, cosa que habría resultado completamente inviable en un bloque de viviendas sociales.

*A veces los trabajadores sociales se nos quejan diciendo «esa familia que nos habéis traído». Pues perdona, nosotros no hemos traído a nadie: son personas que han decidido venir aquí. Esa es una de las ventajas de nuestro programa: al final la gente elige dónde quieren vivir, aunque las opciones sean limitadas. E igual que a ti te gustará vivir cerca de tu familia, a ellos también. Y si son gitanos, querrán vivir cerca de parientes que también serán gitanos.»<sup>(12)</sup>*

Al mismo tiempo, las entidades valoran cómo la posibilidad de dar acceso a la vivienda ha servido de herramienta para el proceso de trabajo social con las familias.

Por su parte, en *Casas amigas* la naturaleza de la atención ofrecida no parece diferir demasiado de la que ofrecen otros servicios de cuidado para niños de esas edades, y combina el cuidado personal con algunos elementos educativos. La diferencia principal parece estar en la flexibilidad. Al llevar los padres y madres a sus hijos a la casa de la persona cuidadora, la disponibilidad del servicio es más amplia y flexible, y recoger a los niños antes de la hora prevista no altera su funcionamiento.

El otro elemento particular es que la atención puede ser mucho más cercana, al trabajarse en grupos de 4 ó 5 niños como máximo. Esto es posible gracias a **la** reducción muy fuerte de los gastos fijos. No es necesaria una gran inversión para construir las instalaciones, y los gastos de suministros domésticos no varían demasiado respecto a los que habría tenido la casa en cualquier caso.

Los críticos de este tipo de servicios insisten en que todos los servicios de atención infantil deben ser educativos y, por tanto, no debe haber «cuidadores»

(12) Entrevista con Inés García Pérez, de la Fundación Secretariado General Gitano, realizada el 15 junio de 2012.



sino «educadores», preferiblemente maestros de educación infantil. Parece haber una clara diferencia entre una concepción «dura» de los cuidados a la primera infancia, que insiste en la profesionalidad educativa y el entorno institucional, y una concepción más «blanda» que estaría más abierta a disponer de una diversidad de servicios (más o menos educativos, más o menos formales) y que vería con agrado aquellos servicios que se parezcan bastante a un hogar. Cualesquiera que sean los argumentos en favor de una u otra opción, está claro que *Casas amigas* corresponde a la segunda.

## 3.2. Organización y formas de trabajar

### a) Explorar nuevas formas de organizarse

Los CIS tienen formas muy diversas de organizarse, del mismo modo que tiene dimensiones y sectores de actividad muy diferentes. Algunas mantienen formas bastante tradicionales de organización productiva y empresarial, con las necesarias adaptaciones. Otras, como Traperos de Emaús, han hecho un importante esfuerzo de innovación en su organización interna, buscando la forma de gestionar una empresa mediana (unos 200 empleados) de forma eficiente, democrática y capacitadora de sus miembros.

*En 2005-06 empezamos con un primer debate que fue cuestionar la organización. [...] De todos estos debates surgió el mandala traperero. Todas las áreas de trabajo tienen un coordinador que forma parte del grupo de coordinación general. Obviamente las áreas deben trabajar para informar y debatir a nivel interno y forman el grupo de coordinación, que es quien elige el patronato de la fundación cada dos años y elige también la dirección, cada año, o la mantiene. Por lo tanto se crea un ámbito de catorce o trece personas. Paralelamente creamos una cosa que llamamos el grupo de creación y evaluación, que son unas 15 personas que tienen una cierta homogeneidad en comprensión y expresión, que evalúan las grandes decisiones y los principios de trabajo, como la solidaridad. Todo esto tiene unas [líneas] transversales que son el derecho a la información, la participación como un elemento fundamental y la búsqueda de consensos sobre una estructura que es piramidal, no es de autogestión.*

Este esfuerzo de innovación organizativa está ligada a la idea de construir una especie de comunidad de trabajo que facilite el desarrollo de sus miembros y al mismo tiempo sea eficiente.

### b) Mediar entre la administración y los ciudadanos

La creación del programa VIS y VAIS parece haber reorganizado las responsabilidades de la gestión social de las familias más excluidas en el campo de la vivienda. Antes de su creación, estas familias podían aspirar en el mejor



de los casos a acceder a una vivienda pública de alquiler. Las oportunidades eran pocas, pero si lo lograban, el departamento de vivienda no hacía nada más, salvo que dejaran de pagar el alquiler, y en tal caso era más probable una acción puramente legal o, como máximo, una petición a los servicios sociales para que investigaran el problema.

En el programa VIS no sólo se accede a la vivienda de forma más flexible, sino que además las entidades se hacen cargo del seguimiento, de procurar un proceso tan poco conflictivo como sea posible en el nuevo hogar por medio del acompañamiento social. El gobierno foral continúa pagando los costes, pero traspasa la responsabilidad de actuar si surgen dificultades a las entidades.

*¿Qué saca el gobierno de Navarra del programa? Dicho de forma directa, descargan la responsabilidad sobre nosotros. Dicho de forma un poco más amable, ofrecen a las familias (a través de nosotros) un trabajo social intensivo, y para eso es para lo que nos pagan.*

De hecho, una de las entidades llegó a un acuerdo especial en relación con el programa y se le encargó la gestión del EISOVI (Equipo de incorporación social en vivienda). Empezó como una especie de equipo de apoyo al programa VIS, pero como ese papel no tenía demasiado sentido, se ha convertido de facto en el equipo de trabajo social del parque de vivienda pública, algo que el departamento de vivienda reconocía como necesario, pero era reticente a montar directamente.

En este sentido, la posición de las entidades ha hecho posible desarrollar (con los evidentes límites de tamaño) un tipo de acción que tanto la administración como las entidades consideraban necesaria. La administración era reticente a responsabilizarse directamente y las entidades aceptaron hacerlo porque les permitía ser más eficaces en su trabajo.

#### c) Construir y aprovechar sinergias

*Casas amigas* parece caracterizarse más por la capacidad para aprovechar sinergias que por innovar radicalmente formas de organización.

Como hemos señalado en el punto anterior, se trata de un servicio más flexible que las escuelas infantiles y guarderías tradicionales. La necesidad de flexibilidad es especialmente importante en el caso de personas que buscan empleo o se están formando para mejorar sus posibilidades de encontrarlo. Cuando se tiene un empleo estable es posible, aunque a menudo complicado, organizar un horario que se ajuste a las obligaciones laborales y al horario de los servicios. Pero cuando se busca un empleo que aún no se conoce, que puede ser de corta duración e ir seguido de otros diferentes, se hace mucho más



difícil prever horarios. Así, un servicio más flexible es más necesario para personas desempleadas y precarias.

En segundo lugar, al tratarse de un servicio mucho menos intensivo en capital, puede ser ofrecido por personas desempleadas o de ingresos modestos que tienen una casa adecuada. Así que algunos de los posibles usuarios pueden ser proveedores.

Por supuesto, tenían que ser personas capacitadas para el trabajo. Algunas de las personas participantes tenían experiencia (como madres ellas mismas, como trabajadoras de guarderías) y formación, o al menos la formación la podía ofrecer el proyecto. Así que permitía crear empleos para las mismas personas a las que formaban y ayudaban a buscar empleo, y la formación podía ajustarse a las necesidades del servicio que se trataba de crear.

#### d) Combinar trabajo profesional y trabajo voluntario

En los *Equipos comunitarios de infancia* la idea de trabajar para promover los derechos de los niños aparece en estrecha relación con la autonomía de los proyectos. Aunque se trate de un servicio municipal, su particular forma de relación con la administración (un convenio con asociaciones que emplean a los profesionales e implican a los vecinos) da un importante margen de autonomía a los profesionales y permite una cooperación continuada con los voluntarios. Los equipos consideran que se deben, en primer lugar, a los niños y los vecinos, y en segundo lugar a la administración.

### 3.3. El gobierno de las políticas sociales y las innovaciones

Los cuatro casos analizados muestran patrones muy diferentes en los cambios (o no) en las relaciones de gobierno de las políticas que conllevan estas innovaciones. Dos de ellos muestran cambios significativos (los CIS y los Equipos comunitarios de infancia), mientras que los otros dos muestran más bien la posibilidad de crear situaciones de suma positiva en las relaciones entre administración y tercer sector, sin que haya grandes cambios.

#### a) De la subvención a un marco estable de cooperación autónoma

El proceso que lleva desde las primeras iniciativas de empresas de inserción informales a su reconocimiento como CIS y el desarrollo del marco legal de estos centros es un proceso de transformación profunda de la forma de relación institucional entre entidades y administración. La relación tradicional se ha basado en la solicitud de subvenciones (discrecionales, como es lógico)





por parte de los promotores de las iniciativas. Dado que en general no existe un marco claro y estable, de financiación por medio de subvenciones, ésta depende mucho de las orientaciones, cambiantes y no siempre coherentes, de los diversos niveles de gobierno. Las entidades no cuentan con unas *reglas de juego* previamente establecidas que permitan prever los medios con los que podrán contar y para qué fines.

La regulación de los CIS en 1999, sin salir del modelo subvencional de relación, estableció unas reglas bastante claras y estables acerca de quién podía solicitar las subvenciones, para qué finalidades y en qué cuantías relacionadas con la actividad. Siguen siendo discrecionales, y no constituyen un «derecho» exigible, pero permite tener unas expectativas razonables a medio plazo acerca de los medios con que se podrá contar.

El siguiente paso es la progresiva orientación a transformar la relación subvencional (al menos en parte) en una relación de proveedores en un nicho de mercado protegido. Este modelo ya estaba presente desde los años 80 en el caso de Traperos de Emaús (sin regulación específica), pero su establecimiento legal, aún embrionario, apunta a una relación más autónoma y también más responsable entre entidades y administración.

*El gobierno de Navarra quiere reducir el papel de las subvenciones a los CIS y promocionar que se mantengan con su actividad, y me parece magnífico. (...) Nos pagan por lo que hacemos, por nuestro trabajo...*

*Siempre, por lo menos cuando yo hablo con la administración, les he dicho: nosotros no queremos propiedad, no queremos capitalizar, queremos un bien de uso. Y que sea de la administración pública, porque es la manera que la administración pública tiene para controlar a las organizaciones sociales. Es que nosotros hemos hecho un capital de más de 4 millones de euros y es con dinero público. ¿Y si nos da el sí-roco? Y esto lo hemos dicho. Por tanto, relaciones, las justas, pero correctas. Y sin esconder la libertad de opinión, pero sin agresividad. Esto es otra de las claves, como estilo, ¿no? <sup>(13)</sup>*

## b) Las tensiones de la autonomía

El triángulo formado por el ayuntamiento (titular y responsable del servicio), las asociaciones (contratistas del ayuntamiento) y los profesionales (empleados de las asociaciones pero integrados en la estructura municipal) permite a los equipos un nivel importante de autonomía. Los profesionales de los equipos hablan un lenguaje muy parecido (con matices) al del ayuntamiento y el de los profesionales de los servicios municipales, pero los líderes

(13) J. M. García, Traperos de Emaús.





de las entidades tienen un fuerte compromiso con el vecindario y suelen ser más «directos».

*Es un tipo de asociaciones peculiar en el que nuestros jefes son nuestros compañeros, con toda su complejidad. Es algo muy curioso lo que pasa a veces en algunas reuniones con el Ayuntamiento. Cuando nos pegaron un recortazo en tiempo libre del 50 por ciento en el equipo nos agarramos un rebote e hicimos un escrito de protesta. La directora [de servicios sociales] dijo que no quería hablar con el equipo, que quería hablar con los directivos de la asociación y... claro, ahora prefiere hablar con los equipos.<sup>(14)</sup>*

Las relaciones entre entidades y administración son más conflictivas en este caso que en los otros tres, a pesar (o tal vez a causa) de tratarse de entidades que trabajan para la administración.

### c) Juegos de suma positiva

En los otros dos casos (VIS y Casas amigas) los cambios de relación parecen bastante menores, y ambas partes parecen bastante satisfechas con las relaciones que mantienen. Es cierto que en los dos casos las reglas de financiación están bastante claras, aunque los volúmenes de actividad deban negociarse periódicamente. Parece que existe un clima bastante abierto para discutir cómo mejorar los programas y aunque no siempre las partes consiguen lo que desean, todos hablan positivamente del proceso. Lo que **pede** quedar fuera de esta visión es que el alcance de las actividades queda muy lejos de la demanda social y está más determinada por lo que la administración está dispuesta a financiar y lo que las entidades están dispuestas a hacer.

En el caso de las VIS, la experiencia parece haber contribuido a establecer mejores relaciones entre dos departamentos de la administración foral, Bienestar social y Vivienda. La falta de cooperación en el pasado puede explicarse por una estrategia de *blame-avoidance* («evitación de culpas» o «no meterse en líos»): si cada departamento se ciñe a sus competencias clásicas (producir y alquilar viviendas en un caso, ofrecer servicios sociales a quienes los solicitan, en el otro) se evita entrar en el delicado y espinoso asunto de la integración social en la vivienda. Abordar la cuestión a través de un intermediario (las entidades sociales) parece una forma menos arriesgada de iniciar un trabajo interdepartamental (en realidad encargando a un tercero que lo haga).

(14) Entrevista con A. Jáuregui, Umetxea San Jorge.



## 4 ELEMENTOS PARA UNA INTERPRETACIÓN

Del análisis de estos cuatro procesos que, claro está, no son los únicos que se han producido en Navarra, podemos identificar algunos elementos que nos parecen importantes.

- a) Los cuatro casos nacen de iniciativas del tercer sector. En todos los casos ha habido una (o varias) entidades sociales que querían hacer algo de una manera diferente de la tradicional, y que o bien se han puesto a hacerlo para después pedir apoyo público (CIS, VIS y ECI) o han convencido a socios públicos para que les ayudaran a ponerlo en marcha (Casas amigas).
- b) En todos los casos, la administración pública ha tenido un papel importante en el apoyo de la iniciativa, en varios casos ampliándola más allá de su ámbito inicial.
- c) En todos los casos aparece un esfuerzo por cambiar los modos de trabajar con las personas «usuarias». En todos los casos está presente la idea de adaptar o personalizar los servicios a las características, necesidades o preferencias de determinadas personas. En dos de los casos (CIS y ECI) esta adaptación va más allá y llega a redefinir los límites entre profesionales y «usuarios» de los servicios, bien desdibujando la distinción (ECI), bien redefiniendo más profundamente a los «usuarios» como trabajadores.
- d) En casi todos los casos las relaciones entre entidades y administración experimentan cambios respecto al modelo tradicional, que se ha fundado en una relación particularista, caso a caso, de apoyo discrecional de las actividades de cada entidad. Los dos primeros casos (CIS y VIS) muestran una evolución hacia un modelo de (a) mayor definición de qué actividades pueden ser subvencionadas y con qué criterios, y (b) un procedimiento negociado de fijar objetivos y los criterios generales de los programas. Ello no ha eliminado un cierto margen de discrecionalidad, pero lo ha limitado en el marco de un modelo más objetivo.

En todos los casos se puede observar algo que podríamos denominar «ambivalencia política». Por una parte, las entidades del tercer sector tienen un claro objetivo «político» de «trabajar de otra manera» que consideran mejor y más adecuada a las necesidades de sus «usuarios». En algunos casos esas formas diferentes de trabajar son muy distintas (en ocasiones opuestas) a las visiones dominantes en los servicios públicos (especialmente claro en CIS y ECI),



mientras que en otros casos se alejan menos. Por otra parte, las administraciones parecen aceptar estos planteamientos diferentes u opuestos a su posición porque o bien les permiten ofrecer una excepción limitada a determinados casos (con los que las formas de trabajar tradicionales no resultan demasiado exitosas), o bien refuerzan la idea de un *welfare mix* más diverso en el que el tercer sector tiene un papel mayor y el sector público uno menor. Tal vez esto explique la (aparente) falta de controversia política en algunos casos (CIS y VIS) o que haya sido limitada (Casas amigas). El caso de los ECI es un tanto atípico en este sentido, puesto que la controversia política ha sido mayor. Esto puede deberse a factores políticos externos a los proyectos y a las políticas sociales, ya que la tensión «nacional» o «identitaria» se ha introducido en el debate, y no deja de tener algunos elementos paradójicos: el proyecto obtuvo el apoyo municipal gracias al único partido político que desde entonces lo ha cuestionado.

La historia reciente de las políticas de servicios sociales en Navarra presenta una serie de rasgos específicos que pueden ayudar a entender los procesos de nacimiento y desarrollo de innovaciones sociales. Los gobiernos foral y locales de Navarra han presumido con frecuencia en los últimos 30 años de disponer de una oferta de servicios superior a la de la mayoría de las comunidades, y de ser «pioneros» en el desarrollo de los servicios sociales. Este desarrollo pionero y superior se ha producido en una región pequeña, relativamente rica y menos desigual que otras.

Por su parte, las organizaciones y actividades sociales tienen una larga tradición en Navarra. En su raíz parece estar una larga tradición conservadora de autogobierno local, la fortaleza de la iglesia católica y sus organizaciones, y el complejo y en apariencia contradictorio desarrollo de esas tradiciones a partir de los años 60 del siglo XX. Los profundos cambios que experimentó la sociedad navarra a partir de 1960 la transformaron de un territorio rural y agrario en una economía industrial y de servicios, concentraron a buena parte de su población en la capital y abrieron fuertes brechas entre izquierda y derecha, y entre nacionalismo vasquista y regionalismo navarrista.

Las organizaciones del tercer sector que fueron surgiendo en este contexto suelen contar con un amplio respeto por parte de la mayor parte del espectro político y social, en la medida que representan el «espíritu» solidario de Navarra y su preocupación por los desfavorecidos. Aunque la innovación social no parece ocupar explícitamente un lugar prioritario en la agenda política, las iniciativas novedosas de estas organizaciones suelen ser vistas con simpatía, incluso cuando ponen en cuestión las ideas dominantes en la esfera política.

Hay varias formas en las que tales iniciativas «disruptivas» son integradas. En unos casos, se conciben desde el sistema político-institucional como



acciones limitadas dirigidas a casos o situaciones que no encajan bien en los programas generales, y necesitan de un tratamiento personalizado cuidadoso, para las que las entidades de iniciativa social parecen especialmente adecuadas. Este tipo de planteamientos pueden ser aceptados desde la «izquierda» (como una forma de expandir la acción social cuando no es fácil que se pueda hacer con servicios públicos) y por la «derecha», que se siente cómoda con la idea de un papel creciente de las entidades sociales y un papel más limitado de lo público. Es cierto que la aceptación «consensuada» de una iniciativa no siempre se traduce en que ésta devenga una prioridad política. La distancia entre las declaraciones legales o programáticas y las realizaciones avalaría esta cautela. La posibilidad de integrar estas iniciativas en dos «relatos» o narraciones diferentes e incluso opuestas es un factor que parece facilitar el consenso.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- EVERS, A.; EWERT, B. y BRANDSEN, T. (eds.) (2014): *Social Innovations for Social Cohesion: Transnational Patterns and Approaches from 20 European Cities*, Lieja: EMES European Research Network.
- GAVIRIA LABARTA, M.; LAPARRA NAVARRO, M.; AGUILAR HENDRICKSON, M. y FERRER RIQUELME, J. (1991): *Vivienda social y trabajo social*, Madrid: Popular.
- LAPARRA NAVARRO, M.; AGUILAR HENDRICKSON, M. y CORERA OROZ, C. (1999): La incorporación sociolaboral en el Plan de Lucha contra la Exclusión en Navarra, *Documentación social* (117), pp. 189-236.
- LAPARRA NAVARRO, M.; CORERA OROZ, C.; GAVIRIA LABARTA, M. y AGUILAR HENDRICKSON, M. (1989): *El salario social sudado*, Madrid: Popular.
- TRAPEROS DE EMAÚS DE PAMPLONA (1989): *Minusvalía social y empresa social marginal*, Madrid: Popular.
- PÉREZ ERANSUS, B. (2005): *Políticas de activación y rentas mínimas*, Fundación FOESSA, Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, Madrid: Cáritas.